

ARCHIVO

REPUBLICA DEL ECUADOR

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



CUERPO DE CURSANTES

**IX Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo**

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

LA DIPLOMACIA COMO FACTOR DE LA SEGURIDAD NACIONAL. NECESIDAD DE SU PROFESIONALIZACION. LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO. APORTES PARA SU PERFECTIBILIDAD.

MARCOS PONCE MONTESINOS

1.9 81

INTRODUCCION

Escogido como tercera alternativa, entre las que puso a consideración de los cursantes el IAEN, he procedido a realizar una investigación sobre el importante tema del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Actividad básica del País, a cuyo cargo se encuentran misiones importantísimas relacionadas con la soberanía nacional, la integridad territorial y el prestigio del País, despierta su estudio hondo interés. Lo he llevado a cabo a través de un análisis de las Leyes Orgánicas de 1935, 1938, 1963 y 1964 y mediante una breve comparación con las situaciones de Chile y Brasil, países que se honran en contar con diplomacias calificadas, sumamente organizadas y eficientes. La realización del presente trabajo hubiera sido imposible sin el concurso de las autoridades del Fondo Nacional de Pre-inversión, FONAPRE; institución que patrocinó mi concurrencia al IAEN y que ha prestado permanentes facilidades para la culminación del tema, por lo cual expreso mi gratitud.

Debo agradecer también al señor Licenciado Ramiro Silva del Pozo, digno Asesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por su valiosa cooperación para el desarrollo del tema, la misma que llegó, incluso, a contactos con las Embajadas de los países que se citan anteriormente.

LA DIPLOMACIA COMO FACTOR DE LA SEGURIDAD NACIONAL.-
NECESIDAD DE SU PROFESIONALIZACION.- LA LEY DE SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO.- APORTES PARA SU PERFECTIBILIDAD

I. LA DIPLOMACIA.-

1. Características y Definición.
2. Origen y Desarrollo
3. Lo que representa la Diplomacia en la actual situación del mundo.

II. SEGURIDAD NACIONAL.-

1. Análisis Histórico Crítico
2. Conceptuación
3. La Seguridad Nacional en el Ecuador

III. DIPLOMACIA Y SEGURIDAD NACIONAL.-

1. Relaciones existentes
2. Importancia de la Diplomacia dentro de la Seguridad Nacional
3. Consideraciones sobre una intervención más eficiente de la Diplomacia en la Seguridad Nacional.

IV. NECESIDAD DE LA PROFESIONALIZACION DIPLOMATICA.-

1. Diplomacia Desprofesionalizada
2. Dificultades y peligros
3. Responsabilidad y beneficio de la Diplomacia Profesional
4. Perspectivas de implantarla en el Ecuador
5. Consideraciones sobre experiencias en Brasil
6. Consideraciones sobre experiencias en Chile.

V. LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO.- APORTES PARA SU PERFECTIBILIDAD.-

1. Estudio de la evolución de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Ecuatoriano
2. Consideraciones sobre la Ley vigente
3. Estudio comparativo con la Ley de Servicio Exterior de Chile
4. Sugerencias que permitirían mejorar nuestro sistema legal sobre la materia.

I. LA DIPLOMACIA

1° CARACTERISTICAS Y DEFINICION.-

La diplomacia es como la política, ciencia y arte al mismo tiempo. Ciencia, puesto que ha de existir un amplio conocimiento de las relaciones jurídicas y políticas entre los Estados que son los primeros y principales sujetos del Derecho Internacional, sus respectivos intereses, tradiciones históricas y lazos que los unen. Arte, por la habilidad para cumplir con los objetivos que emanan de determinada política.

A la diplomacia se la equipara, por otra parte, con la política exterior. Por ejemplo, cuando hablamos de la diplomacia ecuatoriana en sus relaciones con el Perú.

También se la caracteriza como el proceso y el mecanismo de una negociación, como en el caso de la situación de Corea, que puede ser solucionada por la diplomacia o por la fuerza.

Además, se puede interpretar la diplomacia como Carrera o Título Profesional. En nuestro País, precisamente, existe una Escuela Universitaria con esa denominación.

Una cuarta significación es la que parangona "Diplomacia" con "Habilidad" o "Tacto". De allí la expresión de "actuar diplomáticamente".

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, define así el término "DIPLOMACIA": "Ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras". Da también otra acepción referida al Estado: "servicio de los Estados en sus relaciones internacionales".

Con mayor profundidad y precisión, la Enciclopedia Jurídica OMEBA, dice que "Diplomacia" -viene del latín "diploma" que, a su vez, deriva de "diploum", del verbo griego "Plegar, Doblar", y -que según la enciclopedia, nada tiene que ver etimológicamente con "doblez o falsedad".

Parece ser que el empleo del término "Diplomacia" en el lenguaje de las relaciones internacionales es más bien moderno, pues era más común la expresión "Negociaciones". Con el establecimiento de Embajadas Permanentes, a partir de mediados del siglo XVIII, se empieza a utilizar, de manera definitiva, el término que se analiza.

De la misma Enciclopedia Jurídica OMEBA, tomamos varias definiciones de Diplomacia:

Sir Ernest Satow, dice que es "La aplicación de la inteligencia y del tacto a la dirección de las relaciones oficiales entre Estados".

En el libro Blanco que publicó la Gran Bretaña, en el año 1943, se dice que "El arte de la diplomacia consiste en realizar la política internacional del Gobierno de su Majestad para que pueda ser comprendida y, si es posible, aceptada por los demás Estados".

El tratadista Pradier-Fodere considera que "Diplomacia" es "el arte de representar al Gobierno y a los intereses de su País ante otros gobiernos extranjeros, de velar porque los derechos, intereses y dignidad de su patria no sean desconocidos en el exterior; conducir los asuntos internacionales o dirigir y seguir, conforme a las instrucciones recibidas, las negociaciones políticas".

Rivier, en su obra "Principes Du Droit Des Gens", menciona una definición más precisa: "ciencia y arte de la representación de los Estados y de las negociaciones".

2° ORIGEN Y DESARROLLO.-

Podemos afirmar que la diplomacia aparece con los primeros contactos entre tribus y clanes.

La guerra y el amor fueron los motivos cen
trales respecto a los cuales se desarrollaron las
primeras actividades diplomáticas. La Enciclope-
dia Jurídica OMEBA afirma que "es una de las más
antiguas ciencias, ya que nació al desbordar las re
laciones privadas para intervenir en las relaciones
de los príncipes. Trató de conocer las afinidades
entre los diversos Estados, producidas por necesi-
dades comunes, lazos religiosos, sociales, consue-
tudinarios e intereses o ambiciones políticas, bus-
cando unidad de dirección, encaminada a establecer
una justa ponderación para asegurar la paz y la in
dependencia de todos".

Se atribuye a Aristóteles un importante estu-
dio sobre el tema, denominado: "Tratado sobre las
Embajadas".

Posteriormente, se menciona a Cicerón, como
autor del tratado denominado "De Legationibus".

Luego hay una etapa que se ha denominado -
"DIPLOMACIA INTERMITENTE" y que consistió en
el envío de oradores, heraldos y mensajeros, en o-
casiones especiales y con fines específicos; práctica
que adoptaron los egipcios, caldeos, griegos y per-
sas.

Una nueva fase de la historia diplomática, denominada Orgánica, aparece en el siglo XVIII y corresponde a la creación de las Embajadas Permanentes, lo que trae como consecuencia directa la organización de consejos o departamentos de Asuntos Exteriores. Es en las ciudades italianas en donde se organiza verdaderamente y despliega una gran actividad la Diplomacia.

Tendía en aquella época a hacer y deshacer alianzas, robustecer una ciudad, generalmente, a costa de otra, se buscaba equilibrio de fuerzas entre los príncipes de la península. Nombres ilustres, conocidos más bien en otros campos, estuvieron al servicio de la Diplomacia florentina, como Dante, Petrarca y Bocaccio.

Rol sobresaliente desarrolló en esta materia: Venecia, de la que se llegó a decir que era "escuela y piedra de toque de la Diplomacia". Impuestos los diplomáticos venecianos de la obligación de realizar informes escritos de sus misiones, denominados "RELAZIONI", han quedado tales documentos para la posteridad como testimonio de la habilidad, sagacidad y sabiduría de los venecianos.

Un antecedente curioso de lo que hoy denominamos "Jubilación", aplicaba Venecia con quienes le habían prestado servicios importantes: se les desig-

naba para importantes cargos públicos y, especialmente, se les destinaba a lucrativas posiciones en Oriente.

Durante el siglo XVI Venecia contaba con veintisiete Embajadores Extraordinarios acreditados en Viena, Paris, Madrid, Roma, Nápoles, Turín, Milán, Londres y en los Cantones Suizos.

De Italia, la organización diplomática pasó al resto de Europa, la que paulatinamente fue aceptando a la institución, a pesar de resistencias de reyes y grandes personajes de la época.

Fernando V, por ejemplo, consideraba a los diplomáticos como "espías e intrigantes". Enrique VII, se negaba a prolongar la permanencia de diplomáticos en sus dominios. Felipe de Comiens, por conocer el oficio, pues fue Embajador, decía a finales del siglo XV: "No es cosa muy segura tantas idas y venidas de Embajadores, pues a menudo tratan en ellas malos asuntos; sin embargo, es necesario enviarlos y recibirlos".

Con el transcurso del tiempo, la diplomacia se perfecciona y realiza progresos que van en concordancia con la evolución del Derecho Internacional.

Triunfo diplomático concreto es ya la Paz de Westfalia, que en 1648 puso fin a la guerra de los treinta años. A partir de entonces se han sucedido los Congresos y Conferencias Internacionales, de las cuales surgen normas, innovaciones, doctrinas que configuran la diplomacia presente.

Tanto en el orden político como en el diplomático, la Revolución Francesa significó el comienzo de la edad moderna, fijada por algunos autores, V. P. Potemkin, entre otros, hasta 1871, año de la guerra franco-prusiana. La Toma de la Bastilla fue el comienzo del fin de la diplomacia de las monarquías absolutas, apoyadas en la nobleza y en los intereses dinásticos.

Tesis fundamental de los revolucionarios franceses fue la de la soberanía popular, principio que en el campo de la diplomacia fue proclamado por primera vez en los Estados Unidos de Norteamérica en el lapso comprendido entre 1775 y 1787, correspondiente a la lucha por su Independencia.

Características de la diplomacia revolucionaria de esta época, son las siguientes:

1. La dirección de la política exterior es influenciada por el régimen parlamentario y por las libertades democráticas;

2. Hay presión de parte de la prensa y los partidos políticos;

3. A medida que las instituciones parlamentarias se desarrollan, someten en parte a su control la actividad de los Ministros de Asuntos Exteriores y de los Embajadores;

4. La política exterior se centraliza y se dirige más rápida y concretamente, gracias al desarrollo de las comunicaciones.

En la segunda década del siglo XIX, tuvo lugar un hecho de enorme importancia tanto para la estructura del mundo de aquella época, como para la historia de la diplomacia: El Congreso de Viena. En lo político significó el establecimiento de un equilibrio entre las grandes potencias de la época: Austria, Prusia, Inglaterra y Rusia.

La figura cimera del Congreso y su Presidente fue Metternich, de quien bien vale formular algunos datos: nació en Coblenza en el año 1773. Cuando tenía apenas diecisiete años de edad ingresó al Cuerpo Diplomático, habiendo sido nombrado en 1809 (a los 26 años), Canciller. Originalmente se alineó junto a Napoleón; pero, al variar el curso de los acontecimientos, se unió a la coalición formada por Federico Guillermo III de Prusia y el Zar Alejandro

I de Rusia, organizando una serie de habilísimas intrigas destinadas a desbaratar los planes de Napo - león.

Su espíritu conservador le impulsó a emprender una lucha contra el sentimiento y actitudes revolucionarias de la época, mediante una política de colaboración entre las monarquías europeas.

Su actitud se fundamentaba en la tesis de la legítima intervención en cualquier Estado cuando el Soberano o los súbditos infringieran la "normalidad establecida".

Metternich, gracias a su habilidad y talento, llegó a convertirse en árbitro de la diplomacia europea. Por su extraordinaria capacidad para dirigir los destinos de las potencias europeas de esa hora, recibió el nombre de "el cochero de Europa".

En lo diplomático, en el Congreso de Viena, se expidió el "Reglamento de Categorías de la Representación Diplomática", en el que se establece, por primera vez "un criterio de uniformidad en las categorías de los distintos representantes diplomáticos"⁽¹⁾.

(1) Potemkin y otros : Historia de la Diplomacia

Su valor se demuestra en el hecho de que se conserva todavía en nuestros días y comprende las siguientes categorías:

- 1° Embajador, Legado Pontificio y Nuncio;
- 2° Ministro; y,
- 3° Encargado de Negocios.

Desde 1918 se agregó a la lista el Ministro Residente, ubicado entre el Ministro y el Encargado de Negocios.

Fruto del Congreso de Viena son también las normas precisas que se expidieron con relación a las precedencias diplomáticas, respecto a las cuales se estableció que serviría la fecha de la notificación oficial de la llegada del Representante Diplomático.

Respecto a las firmas en los documentos, se dispuso que cada una de las partes suscribiría primero el ejemplar que le estuviera destinado y que conservarían en su poder, de manera que cada país, rotativamente, tiene el máximo honor.

Este aspecto de las precedencias, según José Lion Depetre, "tiene por punto de partida el principio universalmente reconocido, de la igualdad de los Estados".

Aunque a nuestros ojos el cumplimiento de precedencias no revista ninguna importancia, el mismo autor refiere un hecho anecdótico e inverosímil actualmente, respecto al Barón de Wateville, Embajador de España, quien, armado de su espada y con la ayuda de su escolta, derrotó al Embajador francés, Conde D'Estrade y a sus hombres, matando a los caballos de su carroza, para ocupar el primer lugar en un desfile diplomático.

Después del Congreso de Viena, los hechos diplomáticos más importantes se relacionan con la Independencia de los Países Americanos, la misma que originó serias disputas entre Inglaterra y Francia contra España.

Posteriormente, la guerra Hispano-Americana y luego la creación de la Sociedad de las Naciones y de la Organización de las Naciones Unidas, como esfuerzos político-diplomáticos para encauzar al mundo por el camino de la PAZ, luego de las dos grandes conflagraciones mundiales.

3° LO QUE REPRESENTA LA DIPLOMACIA EN LA ACTUAL SITUACION DEL MUNDO.-

Empecemos por señalar algunos datos o características del mundo actual:

a) Desarrollo impresionante de los sistemas de comunicación

Esto significa que los Estados reciben y viven los acontecimientos mundiales, prácticamente en forma simultánea con el desarrollo de los acontecimientos.

Hoy, aquí en el Ecuador, estamos "participando" en el levantamiento militar de Santa Cruz (Bolivia), en contra del General García Meza, o la reacción de dolor popular en Panamá por la muerte del General Omar Torrijos, e , inclusive, más lejanamente, el enfrentamiento entre el caótico Irán e Irak.

b) Un estado permanente y generalizado de zozobra

Si bien es cierto que lo "normal" en la humanidad ha sido la guerra y lo excepcional la paz, nunca antes, como ahora, se han generalizado los conflictos y las tensiones tanto internacionales como internas.

Un simple vistazo a las informaciones periodísticas nos muestran el siguiente panorama:

- (i) Violencia en Guatemala;
- (ii) Enfrentamientos de envergadura entre las Fuerzas Armadas de El Salvador y los guerrilleros del Frente Farabundo Martí, que se van convirtiendo rápidamente en guerra civil, con riesgo de internacionalización;

- (iii) Amenazas de ataques en contra del Régimen Sandinista;
- (iv) Graves enfrentamientos entre el ejército colombiano y miembros del M-19.
- (v) Secuestros y asesinatos de las Brigadas Rojas en Italia;
- (vi) Incremento del número de muertes por huelgas de hambre, en Irlanda del Norte;
- (vii) Violencia en España;
- (viii) Grave tensión social en Polonia;
- (ix) Reacción del pueblo afgano en contra de la ocupación soviética;
- (x) Incendios criminales en Grecia;
- (xi) Subsistencia de la lucha interna en Angola;
- (xii) Enfrentamientos bélicos en el Líbano, entre sirios e israelitas.
- (xiii) Reanudación de las hostilidades entre Irán e Irak.

Es decir, en los cinco Continentes, por diferentes causas: violencia, enfrentamientos, inseguridad.

c) Dependencia del petróleo y de los países que lo poseen

Esta última década ha significado un trastocamiento en la importancia de los países, en su peso específico, en el concierto mundial. Las naciones árabes, por ejemplo, tradicionalmente pobres, - sub-desarrolladas, con masas analfabetas y desnutridas, han pasado al primer plano de la economía del mundo -con unos ingresos per cápita que igualan y superan a los de los pueblos más ricos tradicionalmente. Agrupadas junto a otros países productores de petróleo en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), disponen de un poder enorme y de una presencia importantísima en el mundo actual.

Por otra parte, economías sólidas, aparentemente invulnerables como las de Europa Occidental y del Japón, ven amenazada su estabilidad por el desarrollo incierto de los acontecimientos.

d) Procesos de inflación crecientes y descontrolados

En directa relación con la anterior, siendo el petróleo la materia prima para miles de productos y la fuente principal de energía, la elevación de precios a niveles insospechados, ha determinado una inflación mundial que afecta a gran parte de la humanidad y que, en algunos casos, vuelve caótica la vida de ciertas comunidades, como Argentina, por ejemplo.

e) Creciente interdependencia entre los países

La autarquía, que nunca fue una realidad completa, es cada vez más teórica y distante. Aun las grandes potencias como los EE.UU. de Norteamérica y la Unión Soviética, dependen de la energía de otros países, en el primer lugar; y de la producción alimenticia, en el segundo. Qué decir de las naciones pequeñas o en vía de desarrollo? : dependen tecnológica, económica y financieramente de las más desarrolladas.

f) Desarrollo de la energía nuclear para fines bélicos

Desde el 7 de agosto de 1945 la humanidad vive pendiente de la eventualidad de su auto-destrucción. Las armas que se utilizaron en Hiroshima y en Nagasaki son pequeños artefactos comparados con el enorme poder que disponen las grandes potencias en la actualidad para su mútua destrucción.

La ampliación del "club nuclear" representa un riesgo potencial muy grave contra la paz mundial. Como se dice en el libro "Armas Nucleares y Política Mundial", de varios autores⁽¹⁾, "el crecimiento de otros arsenales nucleares podría ser interpretado también por cualquiera de las dos superpotencias, como

(1) "Armas Nucleares y Política Mundial", de David C. Gompert, Michael Mandelbaun, Richard L. Garwin y John H. Barton.

un acto político hostil y podría turbar la tranquilidad política que el régimen contribuyó a crear". Al hablar de "régimen" se refiere al sistema nuclear existente.

Caracterizado en rasgos generales el mundo actual, pasemos a determinar qué representa la diplomacia dentro de esta situación.

Primeramente, sus labores se han facilitado desde el punto de vista del alcance de las comunicaciones. Tanto las instrucciones que reciben los diplomáticos de sus Gobiernos, como los informes que deben presentar los funcionarios del Servicio Exterior, se realizan con agilidad y oportunidad sin precedentes. Lo mismo podríamos decir de los contactos personales.

La apertura hacia China, por parte del Gobierno de Richard Nixon, es un claro ejemplo. Kissinger se movilizaba con una rapidez y frecuencia impresionantes, lo cual facilitó el cumplimiento de sus objetivos.

Por otra parte, la zozobra generalizada ha repercutido también en la actividad diplomática y ha cobrado víctimas entre representantes diplomáticos en diferentes partes del mundo.

Desde otro punto de vista, la violencia generalizada, significa un fracaso en la actividad diplomática, un agotamiento de esa instancia para pasar a la vía de hecho.

La crisis energética, por su parte, ha significado una reorientación general de la diplomacia. Muestra clarísima es el giro europeo hacia el mundo árabe, poderoso abastecedor petrolero.

En América son notorias las proyecciones e influencia de Venezuela en Centro América y el Caribe, y el ascenso de la presencia de nuestro país en el concierto americano.

En cuanto a la interdependencia entre los Estados, obliga a desplegar esfuerzos y actividades diplomáticas que permitan el abastecimiento seguro de los productos que cada país requiere. Citemos, al respecto, el caso del embargo cerealero de EE. UU. de Norteamérica en contra de la Unión Soviética; caso en el que una adecuada labor diplomática permitió reemplazar con la Argentina el abastecimiento norteamericano. Inversamente, para la Argentina, una política internacional hábil permitió captar un importante mercado, pese a la dureza de la represión contra las guerrillas marxistas que operaban en ese país.

Respecto al terror nuclear, es un condicionamiento muy importante de la actividad diplomática, especialmente de las grandes potencias.

En conclusión, las características actuales del mundo influyen en todos los órdenes de la vida y, por supuesto, inciden también en la orientación de la diplomacia y en el papel que a ella le corresponde realizar.

II. SEGURIDAD NACIONAL

1° ANALISIS HISTORICO-CRITICO.-

Habría que empezar estableciendo una diferencia entre la teoría de la Seguridad Nacional y la aplicación concreta de la Doctrina que lleva ese nombre.

Como teoría, ese "grado relativo de garantía", lo han proporcionado o han tratado de proporcionarle siempre los Estados a las Naciones que jurisdiccionan, pero establecida como Doctrina, con esa calidad y en aplicaciones concretas, se origina en la década de los años 20.

La Primera Guerra Mundial, innovadora en la utilización de armas químicas y biológicas y en el apareamiento de fuerzas blindadas, conservó, sin em-

bargo, la característica de contienda militar exclusivamente de confrontación de poderes bélicos, inclusive en zonas restringidas y aisladas de las poblaciones.

Pero a partir de entonces la Seguridad de una colectividad no recae exclusivamente en uno de los componentes de su poder nacional, sino en todos ellos y es por lo tanto necesario realizar toda clase de acciones políticas, económicas, militares y sicosociales para obtener un "grado relativo de seguridad", según lo define con acierto la Escuela Superior de Guerra del Brasil.

Es este país, precisamente, el que más ha avanzado en Latinoamérica en el campo de la Seguridad Nacional. Sin duda ha sido éste un factor importante en el desarrollo brasileño y en la solidez que presenta ante la comunidad internacional. Sin embargo, ciertas distorsiones de la Doctrina de Seguridad Nacional han implicado para el pueblo brasileño, argentino, chileno y uruguayo, limitación en las libertades públicas y represión virulenta a las actividades que no eran del agrado de los Gobiernos de esos países.

2° CONCEPTUACION.-

El Coronel Alfonso Littuma A., uno de los más destacados tratadistas de la Seguridad Nacional, advierte en "La

Nación y su Seguridad"^{1/} que "tanto por la naturaleza de los problemas que entraña, cuanto por la multiplicidad de factores que intervienen en su elaboración, se vuelve difícil llegar a una definición de Seguridad Nacional".

Añade el Coronel Littuma que prefiere utilizar el término "conceptuación", que es el que también lo incluimos en el presente capítulo.

Del mismo texto del libro del Crnel. Littuma tomamos varios conceptos:

a) "Es un estado de garantía para el grupo nacional contra el peligro de pérdida de sus libertades esenciales, recursos y oportunidades", General L. B. Sweet.

b) "Es el estado originado por el desarrollo de los recursos humanos, políticos, militares, económicos y espirituales de una nación, teniendo presente la preservación del espacio nacional, la autodeterminación y las tendencias e intereses de la sociedad en que vive", Timothy Stanley.

^{1/} "La Nación y su Seguridad", de Alfonso Littuma.

c) "Es la condición resultante del establecimiento y pervivencia de medidas de previsión que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas", v.s. Chiefs of Staff.

d) "Es la capacidad de contener o rechazar las presiones o interferencias que se oponen al logro de los propósitos que conforman el interés de la comunidad nacional", General Osiris G. Villegas.

e) "Es la situación creada por el Poder Nacional, en un determinado instante, teniendo en cuenta la supervivencia (integridad, soberanía y autonomía) de una nación", Harold Inis.

f) "Es, antes que todo, una condición social. Algo que los líderes nacionales creen necesario para el bienestar continuo de la Nación, como por ejemplo, la soberanía nacional, un sistema de gobierno que asegure las libertades públicas y una economía básicamente libre", Comandante R.S. Williams.

Los conceptos transcritos resaltan una u otra característica de la Seguridad Nacional; pero no son suficientemente claros. Quizás el más acertado es el propuesto por la Escuela Superior de Guerra del Brasil, que dice: "Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un

Estado puede proporcionar, en una determinada época a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles".

Es oportuno citar las características que de los conceptos transcritos anota el Coronel Littuma, quien dice que la Seguridad Nacional tiene las siguientes características esenciales:

1. Es un medio altamente importante para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.
2. Es un concepto relativo, característica que proviene de la actual configuración del mundo y, especialmente, de la interdependencia y el perfeccionamiento de armas nucleares que mencionamos ya anteriormente.
3. Es un concepto permanente, pues se exige "continuidad de acción en el tiempo y en el espacio".
4. Es un concepto dinámico.
5. Es ecuménico, en el sentido de que comprende o involucra a todas las actividades de la Nación: políticas, administrativas, económicas, financieras, psico-sociales, etc.

3° LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL ECUADOR.-

Un antecedente indirecto de la Seguridad Nacional dentro de la Legislación positiva en el país, es la Ley de Defensa Nacional, de mayo 26, 1961.

Estamos de acuerdo, sin embargo, en la afirmación del Crnel. Littuma de que "Defensa Nacional" es un concepto restringido al campo militar, mientras que "Seguridad Nacional" es un concepto mucho más amplio que involucra todas las actividades nacionales.

Como antecedente directo, debemos mencionar la Ley de Seguridad Nacional, expedida mediante Decreto Supremo 2871, de diciembre 10, 1964, primer cuerpo legal en que se establecen ya, de manera concreta, los principios y normas sobre la materia, que subsisten hasta la fecha.

Desde el año 1964 se han introducido diversas modificaciones a la Ley, las cuales enunciaremos a continuación, brevemente:

Septiembre 20, 1965: se sustituye el inciso primero del Art. 38. En la misma fecha se autorizó la publicación de la Ley Codificada y sus Reglamentos.

Junio 20, 1972: Se incorporan nuevas reformas.

El 2 de abril de 1976, mediante Decreto Supremo No. 275, se expidió la Ley de Seguridad Nacional. Este cuerpo legal está dividido en cuatro títulos, los mismos que comprenden diversos capítulos y estos, a su vez, en 167 artículos y dos disposiciones transitorias.

En julio de 1979, a poco de concluir el Gobierno Militar, se expidió el Decreto Supremo 3644-A, mediante el cual se establecieron nuevas reformas y se dispuso la codificación de la Ley; labor que efectuó la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional.

En la carta política vigente podemos señalar diversas disposiciones que directamente se relacionan con el tema de la Seguridad Nacional:

1. Atribuciones y deberes del Presidente de la República: (Art. 78)

"d) Mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado, determinar la política de Seguridad Nacional."

"h) Ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública."

"j) Decretar la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, de acuerdo con la Ley."

"k) Disponer el empleo de la Fuerza Pública a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demanden."

"m) Aprobar, de acuerdo con la Ley y en forma reservada, los orgánicos de la Fuerza Pública en tiempo de paz; y en caso de emergencia, llamar a to da o a parte de la reserva al servicio activo."

"n) Declarar el estado de emergencia nacional y asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando a la Cámara Nacional de Representantes, si estuviere reunida, o al Tribunal de Garantías Constitucionales:

"1. Decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones;

"2. En caso de conflicto interraccional o de inminente invasión, invertir para defensa del Estado los fondos fiscales destinados a otros objetos, excepto los correspondientes a Sanidad y Asistencia Social;

"3. Trasladar la sede de Gobierno a cualquier punto del territorio nacional;

"4. Cerrar o habilitar puertos temporalmente;

"5. Establecer censura previa en los medios de comunicación social;

"6. Suspender la vigencia de las garantías constitucionales, pero en ningún caso podrá decretar la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la vida y la integridad personal o la expatriación de un ecuatoriano, ni disponer el confinamiento fuera de las capitales de provincia ni a distinta región de la que viviere el afectado;

"7. Declarar zona de seguridad de territorio nacional, con sujeción a la ley."

"ñ) Dar por terminada la declaración de emergencia, cuando hayan desaparecido las causas que la motivaron y notificar en tal sentido a la Cámara Nacional de Representantes o al Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso, sin perjuicio del informe que deberá rendir ante el organismo correspondiente."

"Art. 126.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional constituyen la Fuerza Pública. Su preparación, organización, misión y empleo se regulan en la ley."

"Art. 127.- Las Fuerzas Armadas se deben a la Nación. El Presidente de la República es su máxima autoridad y puede delegarla, en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley."

"Art. 128.- La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defen

sa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico.- Sin menoscabo de su misión fundamental, la Ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la Seguridad Nacional."

"Art. 129.- La Fuerza Pública no es deliberante. Sólo las autoridades emanantes serán responsables por las órdenes contrarias a la Constitución y a la ley."

"Art. 132.- El mando y jurisdicción militares y policiales se ejercen de acuerdo con la ley."

"Art. 134.- El servicio militar es obligatorio para los ecuatorianos, en la forma que determina la ley."

"Art. 135.- Los ecuatorianos y los extranjeros están obligados a cooperar para la seguridad nacional, de acuerdo con la ley."

"Art. 136.- La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social.- Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas."

En cuanto a la doctrina de Seguridad Nacional, los tratadistas de la materia opinan que hay que remontarse al fin de la Segunda Guerra Mundial, para buscar el origen de "un concienzudo análisis de fac-

tores de naturaleza eminentemente estratégicos, a fin de establecer los principios que guíen y orienten la planificación, dirección y ejecución de la Seguridad Nacional", según conceptos del Gral. Rafael Rodríguez Palacios, expresados en la conferencia que sobre el tema dictó en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, en 1977 ^{1/}.

Fruto inmediato de esa preocupación general por la paz y seguridad de los Estados fue la Conferencia de San Francisco, cuyas deliberaciones se mencionaron el 25 de abril de 1945, para dar forma a la Carta de las Naciones Unidas, suscrita el 26 de junio de ese mismo año.

En el Ecuador se ha asimilado los principios universales sobre la materia y ha existido, en especial, una fuerte influencia de la doctrina brasileña sobre la materia.

^{1/}"La Seguridad Nacional en el Ecuador, del Gral. Rafael Rodríguez Palacios.

III. DIPLOMACIA Y SEGURIDAD NACIONAL

1° RELACIONES EXISTENTES

Hemos tratado ampliamente sobre qué se entiende por Diplomacia y por Seguridad Nacional y, por lo tanto, podemos intentar establecer sus relaciones.

Retomamos, para el efecto, el concepto ya mencionado de la Escuela Superior de Guerra del Brasil, la que considera que Seguridad Nacional es "el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas.... un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona....".

En el presente caso, las acciones políticas se refieren al frente externo; es decir, son acciones de política internacional, las cuales originadas en el Jefe del Estado, deben ser ejecutadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus Embajadas y Consulados.

Por otra parte, ya en términos de nuestra realidad, el frente externo es uno de los cuatro previstos en nuestra Ley para la ejecución de los planes de Seguridad Nacional.

La vinculación del frente externo con los otros es estrecha y directa y quizás en ningún caso más necesaria que con el frente militar.

Por lo tanto, las acciones de ambos frentes deben ser coordinadas en los aspectos coincidentes y en la práctica, en las Misiones Diplomáticas, se hace así a través de la presencia de los Agregados o Adjuntos Militares.

Igualmente las labores de coordinación se realizan en aspectos delicados, relacionados con de marcaciones, establecimiento de destacamentos militares en zonas controvertidas, proyectos viales internacionales, etc.

2° IMPORTANCIA DE LA DIPLOMACIA DENTRO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

De acuerdo con la opinión del Crnel. Littuma, en "La Nación y su Seguridad", el Estado, para oponerse a los antagonismos y presiones provenientes - del Exterior, debe desarrollar acciones de tres categorías: diplomáticas, económicas y militares.

Entre las que nos interesan para el desarrollo del tema, constan:

- 1° Ampliar y estrechar las relaciones con otros Estados, particularmente con aquellos que interesen a la seguridad de la Nación.
- 2° Participar en la integración de Organismos Regionales de Desarrollo.
- 3° Coadyuvar a la paz continental y mundial.

Aunque muy suscintamente expresados, los puntos que se han mencionado explican la importancia de la gestión diplomática dentro de la Seguridad Nacional. En primer término, el mantenimiento de relaciones con otros países y preferentemente con aquellos que más interesan a nuestros fines de seguridad. Es una labor de enorme proyección, de cuidado permanente, de actualización constante.

Lo importante en este aspecto es la búsqueda de intereses comunes y el respaldo de opinión pública externa para la causa y posiciones nacionales.

Inversamente, los mayores esfuerzos deberían desplegarse para evitar el aislamiento del país, para impedir censuras de Organismos Internacionales.

En el ámbito de las relaciones internacionales, es muy importante la aplicación de principios geopolíticos, en cuanto a mayor dedicación se ha de prestar a las relaciones con aquellos pueblos que por razones geográficas y políticas tengan mayor interés para el Ecuador. Por eso que no es tan importante aquel principio del mantenimiento de relaciones con la mayor parte de países del mundo, en algunos casos distantes y exóticos, mientras se descuidaban o deterioraban los vínculos con los que más interesaban a nuestra Seguridad Nacional, como Chile y Argentina, por ejemplo.

En cuanto a la presencia del país en Organismos de Desarrollo, que es el segundo aspecto mencionado por el Crnel. Littuma, es también una muestra de la importancia de la diplomacia dentro de la Seguridad Nacional, puesto que mientras en más Organismos de Desarrollo participemos y mientras mayores ventajas podamos conseguir, en base a la habilidad, persistencia y capacidad de nuestros negociadores, más afianzaremos la posición económica en el sector externo y, por lo tanto, la Seguridad Nacional.

Respecto al apoyo que se ha de brindar a la causa de la paz, significa una presencia interna - cional del país, de la más alta categoría moral y significa también el cumplimiento de compromisos internacionales que el Ecuador ha suscrito en va - rias oportunidades. Es igualmente una ratificación de la vocación pacifista ancestral de nuestro pueblo.

3° CONSIDERACIONES SOBRE UNA INTERVENCION MAS EFICIENTE DE LA DIPLOMACIA EN LA SEGURIDAD NACIONAL

La primera consideración que se nos ocurre es la de que debe despertar interés entre los aspirantes a ingresar al Servicio Exterior y entre los funcionarios de nuestra Cancillería, por la Doctrina y la Ley de Seguridad Nacional.

Cabe, pues, incluir entre las materias de examen para los aspirantes a Diplomáticos, las anotadas anteriormente, en razón de que los frentes de acción de la política nacional deben actuar coherentemente y, en ningún caso, tan estrechamente como entre el frente externo y el frente militar, pilares del sistema de Seguridad Nacional.

Una segunda consideración es la vinculación que existe y que podría incrementarse entre el Instituto de Altos Estudios Nacionales y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los contactos son actualmente frecuentes y provechosos, sin embargo, no se han dado en el nivel que hubiera sido conveniente. Por ejemplo, ninguno de los representantes diplomáticos nuestros ante países de vital importancia para nuestra Seguridad Nacional, como Perú, Chile, Colombia, Argentina, Brasil, EE. UU. de Norteamérica, se presentó en la tribuna de nuestra institución para exponer, desde sus puntos de vista, la realidad de las relaciones con esos países.

En tercer lugar, es de vital importancia la estructuración en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de una dependencia que se encargue del estudio, análisis, políticas y acciones de Seguridad Nacional. De este organismo podrían surgir asesores especializados para el Consejo de Seguridad Nacional y se constituirían, además, dentro del Ministerio en una importante opinión respecto a la materia que, sin lugar a dudas, es de vital significado para el País.

IV. NECESIDAD DE LA PROFESIONALIZACION DIPLOMATICA

1° DIPLOMACIA DESPROFESIONALIZADA:

Escogimos un enfoque negativo para iniciar el capítulo, con la idea de contrastar el análisis del tema.

Entiendo por Diplomacia Desprofesionalizada o no profesional, aquella actividad que se cumple en el Servicio Exterior de la República, sin requisitos respecto al ingreso, ascensos, cambios, salidas del Servicio, etc. Las decisiones administrativas relacionadas con el personal se basan en aspectos políticos y de acuerdo al vaivén de esos acontecimientos se realizan designaciones, promociones, rotaciones y destituciones.

Clara muestra de ello es lo que sucede con el Servicio Exterior boliviano, reflejo cabal de la triste situación de ese país.

Dos hechos caracterizan a la Diplomacia no profesional: la improvisación y la inestabilidad. La improvisación, porque en determinadas circunstancias políticas puede ser conveniente alejar del país a la Embajada en París, por ejemplo, o un líder militar del arma de caballería que es fuerte en Santa Cruz, pero que para los intereses de las relaciones con el Gobierno de Francia no significa nada.

En segundo término, la inestabilidad, consecuencia obvia del origen del nombramiento y entonces puede darse el caso de Embajadores ante países cuyas relaciones tienen significación para el Gobierno acreditante, que son removidos dos o tres veces anualmente; hecho que desdice no solamente de la or

ganización de un Servicio Exterior, sino inclusive de la seriedad de un país.

En el Ecuador, si queremos hablar rigurosamente de "Diplomacia Desprofesionalizada" o no profesional, como lo veremos con amplitud más adelante, tendríamos que remitirnos a la situación previa a 1935, año en que el Gobierno del Ingeniero Federico Páez, expidió la primera Ley Orgánica del Servicio Exterior Ecuatoriano, consagrando por primera vez al Servicio Exterior, como "carrera pública". Sin embargo, el paso más significativo en la profesionalización se dió en 1963 al expedirse una nueva Ley Orgánica que consagraba y salvaguardaba plenamente la carrera diplomática, estableciendo como excepción temporal la designación, exclusivamente para ciertas categorías de funcionarios por razones políticas: Jefes de Misiones Diplomáticas y Jefes de Oficinas Consulares. En ambos casos se estableció como límite un quinto del total, en cada categoría.

2° DIFICULTADES Y PELIGROS

Tanto los obstáculos como los riesgos que implica una "Diplomacia no Profesional" son obvios ; por lo tanto nos referiremos en términos generales al tema.

Primeramente surge el problema del desconocimiento y de la inexperiencia. En cualquier fun -

ción pública, un primer período de tres a seis me ses, dependiendo de la complejidad de las tareas, es de aclimatamiento. Si apenas cumplido ese pe- ríodo el Ministro o el miembro del Congreso que - posibilitaron la designación, ya no están en funcio- nes o ya no tienen la misma fuerza política, quién se perjudica en el fondo? : el País.

Un riesgo que hay que señalar es el desalien- to que se ocasiona a los que por vocación y esfuer- zos se dedican a plenitud al Servicio Exterior. Si sus perspectivas de ascenso, servicio en determina- das misiones, etc. se frustra constantemente, se e nerva su fe en el Servicio Exterior, su conciencia profesional, su seguridad en el trato y relaciones con diplomáticos de otros países, con verdadera pro- fesionalización.

Peligros probados también ha palpado el país, en los casos de individuos que han tomado la función diplomática o consular, originada en situaciones po- líticas como oportunidad de enriquecimiento ilícito y perspectiva de ganancias indebidas, allí están los casos del Cónsul en Filadelfia involucrado en el trá- fico de estupefacientes y la venta de pasaportes ecua- torianos en Austria. Sin embargo, ni de lejos po- dríamos decir que nombramientos políticos significan, en general, riesgos y peligros. También ha habido y, repetidamente, funcionarios que superando su inex- periencia, han servido al país con honestidad y patrio- tismo.

3° RESPONSABILIDAD Y BENEFICIO DE LA DIPLOMACIA PROFESIONAL

La profesionalización en determinada actividad humana supone antecedentes, una serie de hechos presentes y consecuencias de importancia.

Nadie es "profesional" en determinada actividad por el mero hecho de dedicarse habitualmente a ella. Al menos no es éste el sentido que queremos darle en esta parte.

Entendemos por "diplomático profesional" a aquel que recibió una formación afin a la carrera, siendo lo ideal la preparación en una verdadera escuela de diplomáticos, el que luego ingresó al Servicio Exterior mediante una de las vías previstas en la Ley Orgánica pertinente, el que, posteriormente, se entrega a la carrera y ejerce las actividades diplomáticas como fundamentales en sus quehaceres diarios. De ahí, de esas condiciones, surge una gran responsabilidad, originada en la formación, en la estrecha vinculación y en las proyecciones que una persona tenga en las actividades en el Servicio Exterior.

Los actos que ejecute un funcionario que reúna estas condiciones se basan en el conocimiento pleno de las situaciones, en la práctica o experiencia que con los años tenga en la misma actividad y en el cuidado que se pone en las decisiones que podrían oca-

sionar no solamente y en última instancia la destitución, sino lo que es más grave, el término de una carrera, la necesidad perentoria de emprender una nueva actividad.

Los beneficios, pues, son obvios y saltan a la vista, luego de los razonamientos expuestos.

4° PERSPECTIVAS DE IMPLANTARLA EN ECUADOR

El camino de la profesionalización diplomática en el Ecuador empezó en 1935, en consecuencia tiene casi medio siglo de vida.

Un hecho curioso en estos cincuenta años es la actitud de los Gobiernos respecto a la ley. Paradójicamente, los Gobiernos de hecho han sido los que han dotado de leyes orgánicas al Servicio Exterior:

1935: Dictadura del Ing. Federico Páez.

1938: Dictadura del Gral. Alberto Enríquez.

1963 y 1964: Dictadura de la Junta Militar de Gobierno.

Por otra parte, estos mismos Gobiernos han respetado las normas del Servicio Exterior; actitud que podría tener su explicación en el sentido y conciencia de carrera que tienen los militares.

Al contrario, los Gobiernos constitucionales, presionados por sus compromisos electorales, como en 1960 y 1979, han enervado la carrera diplomática, superando los porcentajes legítimamente permitidos para el nombramiento de los funcionarios fuera de la carrera.

En 1935 la ley, por primera vez, declaró al Servicio Exterior como "carrera pública", e incorporó normas concretas sobre el ingreso al Servicio Exterior, promociones, etc.

En 1938, se reiteraron los conceptos de la ley anterior.

Un paso importante se dió al establecerse en 1963 las limitaciones. Las mencionadas de nombramientos de carácter político, para Jefes de Misiones Diplomáticas y Jefes de Oficinas Consulares, siempre que no superen un quinto del total de dichos funcionarios.

Se reiteró el concepto, en 1964, retrocediéndose en el porcentaje a un 25%, no ya de las categorías anotadas, sino de "las vacantes producidas en el Servicio Exterior".

Las perspectivas de una mayor profesionalización, no se circunscriben, por supuesto, a una disminución del porcentaje, que si se exagera, solamente serviría para debilitar la ley en general, ni siquiera

se circunscribe a la estructura de la ley en general, sino que abarca al menos tres aspectos:

- a) Legal;
- b) Institucional; y,
- c) Formativo.

En lo Institucional, corresponde a los miembros del Servicio Exterior prestigiar su actividad cada vez más, procurar constantemente logros y realizaciones para el país y entonces habrá mayor respeto hacia la actividad que realizan y hacia su profesionalización.

En cuanto al aspecto formativo, lo hemos mencionado antes e insistiremos posteriormente, sólo con una Escuela de Diplomáticos, bien estructurada, sería, dinámica, se podrán obtener los cuadros que año a año demanda el Servicio Exterior.

Mientras tanto, al menos hay que cultivar los nexos Cancillería-Universidad. De lo contrario, en cada egresado de Derecho Internacional o de la Escuela de Diplomacia que no pertenezca al Servicio, habrá un candidato preparado, persistente y agresivo a la incorporación por la vía política, sin consideración de porcentajes u otra limitación.

Un factor de fundamental importancia es el cumplimiento de las normas legales. Si el respeto

al marco legal no empieze desde dentro de casa, qué se puede esperar de afuera?. Si la ley dice que los ascensos se efectuarán en base a méritos, hay que considerar esos méritos seria e imparcialmente para las promociones. Si la ley dispone como tiempo mínimo de Servicio en el país, tres años, hay que cumplir con ese plazo, por conveniencia general.

5° CONSIDERACIONES SOBRE EXPERIENCIAS EN BRASIL

Terminada la Segunda Guerra Mundial, emerge en América como potencia en perspectiva, el Brasil. Sus tropas tuvieron oportunidad de foguearse en esa conflagración y los campos de Italia se tiñeron también de sangre brasilera.

El país se puso a trabajar con ideales de gran alcance y se desarrolló la vialidad, la educación, la industria, las Fuerzas Armadas, y como no podía ser de otra manera, empezó a desarrollar la formación diplomática.

En 18 de abril de 1945, pocos días antes de la culminación de hostilidades en el teatro europeo, se creó la Academia Diplomática del Brasil, denominada Instituto Rio Branco, organizada dentro de la Cancillería Brasileña, subordinada directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores.⁽¹⁾

(1) "El Instituto Río Branco.-Felipe Livone Larco.-
Revista de Derecho Internacional Nos.9-10.

Dirigía los destinos del Brasil Getulio Vargas, cuyo fin trágico es de todos conocido. Era Canciller José Roberto Macedo Soares, distinguido internacionalista que visitó el Ecuador en 1957.

El Instituto Rio Branco tiene como finalidad principal formar al Diplomático brasileiro. Desarrolla un programa de extensión universitaria que se divide en dos partes:

1° Curso de Preparación para la Carrera Diplomática;

2° Curso de Perfeccionamiento Diplomático.

El primero tiene una duración de dos años y en él el cursante recibe conocimientos generales muy apreciables sobre las materias relacionadas con el Servicio Exterior, y prácticas indispensables de las normas y protocolos diplomáticos, conforme detallaremos más adelante.

El beneficio es tangible, tanto para ITAMARATI, así denominado el Palacio en donde funciona la Cancillería Brasileña, como individualmente. Lo contrario a lo que sucede en Ecuador, es el aprendizaje paulatino, lento, lo cual implica pérdida de tiempo y pérdida de recursos económicos.

Durante este período los cursantes reciben las siguientes asignaturas:

- 1° Portugués (lexicología y sintaxis);
- 2° Francés;
- 3° Inglés;
- 4° Derecho Internacional Público;
- 5° Derecho Internacional Privado;
- 6° Historia del Brasil;
- 7° Geografía Económica del Brasil;
- 8° Historia Política Mundial (desde la Revolución Francesa)
- 9° Economía Política;
- 10° Derecho Civil;
- 11° Derecho Comercial.

En cuanto al "Curso de Perfeccionamiento Diplomático", comprende las siguientes materias:

- 1° Historia Diplomática del Brasil;
- 2° Historia de la Formación Territorial del Brasil;
- 3° Práctica Consular;
- 4° Práctica Diplomática;
- 5° Técnica de Notas, Instrucciones y Negociaciones y Ética Social;

6° Sociología Política;

7° Español e Italiano.

Quienes tienen a su cargo las cátedras son profesores universitarios y diplomáticos de la más alta categoría.

En concepto de uno de los Presidentes del Brasil, "el funcionamiento de esta Escuela de verdadera disciplina militar debe continuar de todos modos", habiendo añadido que "es preciso mantener esa organización necesaria como un curso continuo y permanente".

Finalmente mencionemos brevísimamente al inspirador de la Escuela de Diplomáticos en honor de quien se denomina así el Instituto: Baron de Rio Branco (José María Da Silva Paranhos Junior). Para varios comentaristas una de las figuras civiles más altas del Brasil, preclaro Ministro de Relaciones Exteriores durante nueve años, cuya dedicación y capacidad permitió liquidar divergencias fronterizas del Brasil con Colombia, Perú, Uruguay y Bolivia.

Sin embargo, la actuación que le ha consagrado a la posteridad es la de Maestro y Formador de jóvenes diplomáticos.

Nos hemos detenido en el aspecto formativo del Personal del Servicio Exterior del Brasil, para demostrar la importancia que atribuimos a ese factor en la profesionalización del Diplomático de ese país y en la profesionalización diplomática, en general.

Otros aspectos, sin duda importantes, son los que se refieren a la estabilidad de los miembros del Servicio Exterior brasileño, a sus enviables condiciones económicas que se proyectan aún a la etapa de la Jubilación, al enorme prestigio de la Diplomacia, a su compenetración con los planteamientos geopolíticos del país, que en el fondo es compenetración con la seguridad nacional de ese gran pueblo.

Todos estos factores han conformado un Servicio Exterior modelo en América Latina, imitable en varios aspectos.

6° CONSIDERACIONES SOBRE EXPERIENCIAS EN CHILE

Chile ha honrado la memoria del Humanista más destacado de América con la denominación de su Academia Diplomática. La Academia Andrés Be-

llo, que es una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene la misión de "organizar, recibir y calificar los exámenes que deben rendir las personas que postulan al Servicio Exterior de la República".

Previo un título universitario afin, se requiere cursar un año de estudios. Si hubiera excepción expresa del requisito del título universitario, la obligación es de cursar tres años de estudios.

El egreso de la Acadèmia, implica el ingreso al Servicio Exterior, a la Séptima Categoría (Tercer Secretario de Segunda Clase), con la única limitación de las vacantes que existan, respecto a las cuales la Ley prevé una modalidad de fijación anual de no menos de quince vacantes, producidas cuando el caso lo requiera, "por un sistema complementario de retiro anticipado", proveniente de los funcionarios que se encuentran en cada categoría calificados en los últimos puestos.

En Chile, pues, al igual que en Brasil, un factor fundamental es el origen de los integrantes del Servicio Exterior: la Academia Diplomática.

La profesionalización se asegura, además, por la vigencia de una ley de la materia, rígida y de cabal cumplimiento.

El mismo General Pinochet, con toda la concentración de poderes que disponía a la fecha de expedición de la ley, 1979, está limitado, en términos del citado cuerpo legal, al nombramiento de los Jefes de Misiones Diplomáticas (que no están incluidos en la carrera), contratación de hasta diez personas de su exclusiva confianza para el desempeño en el Extranjero como Cónsules Generales, designación de hasta quince Agregados Económicos o Comerciales y treinta Agregados Culturales, Laborales, de Prensa y Científicos "según lo requieran las conveniencias del Servicio". Es decir, como concesión de la profesionalización del Servicio Exterior de Chile, al Gral. Pinochet, existen cincuenta y cinco plazas que pueden ser cubiertas de manera "política".

V. LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO.- APORTES PARA SU PERFECTIBILIDAD.-

1º ESTUDIO DE LA EVOLUCION DE LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO

El primer cuerpo legal con la denominación de "Ley Orgánica" lo encontramos en nuestra legislación en 1935, tormentoso año de la vida política del País, en el que se sucedieron en el Gobierno de la República tres personas.

A pesar de partir de 1935, es necesario remontarnos a los comienzos de la vida republicana para examinar los antecedentes de la legislación sobre la materia.

En "Historia Diplomática de la República del Ecuador"¹⁾, el Dr. Jorge W. Villacrés Moscoso, dice: "Durante muchos años nuestro país continuó manteniendo vigente las leyes, reglamentos y más disposiciones básicas referentes al Servicio Exterior de la Gran Colombia, como la Ley y Reglamento expedidos por el Senado y Cámara de Representantes de Colombia, el 14 de julio de 1824".

¹⁾ Historia Diplomática de la República del Ecuador, del Dr. Jorge W. Villacrés.

La explicación es obvia, si bien es cierto que en 1830 se desintegró la Gran Colombia y el Ecuador se convirtió en República independiente; políticamente, legalmente, y en lo sociológico, la vinculación seguía siendo muy estrecha y lo sería por varios años más. Basta señalar la presencia del General Flores en el Gobierno, con su séquito de militares extranjeros e, inclusive, con la presencia de funcionarios como el que hoy sería Canciller, función que desempeñó por primera vez en nuestra historia, el venezolano Dr. Esteban de Febres Cordero.

Hubo que esperar el triunfo de la revolución marxista para que se expidieran las primeras disposiciones propias sobre el Servicio Exterior.

Así, por ejemplo, el 8 de mayo de 1847 se expide un Decreto mediante el cual se regulaba el uso que debían hacer los funcionarios diplomáticos de los uniformes y se establecieron las diferentes categorías del Servicio Exterior, que comprendían las siguientes:

- 1.º Ministros Plenipotenciarios;
- 2.º Encargados de Negocios;
- 3.º Secretarios de Legación;
- 4.º Cónsules Generales;
- 5.º Cónsules Particulares; y,
- 6.º Vicecónsules.

Como se ve, se recoge en buena parte el sistema de precedencias que estableció el Congreso de Viena, el mismo que fue considerado en la primera parte del presente trabajo.

Pocos días después se expidió un nuevo Decreto relativo al ceremonial que debía ponerse en ejecución, para recibir a los Ministros Plenipotenciarios que se acreditaran ante el Gobierno del Ecuador.

En 1851, durante la convulsionada administración del General Urbina, se reestructura el régimen administrativo ecuatoriano, estableciéndose tres grandes Secretarías de Estado o Ministerios:

- 1° Ministerio de lo Interior, Relaciones Exteriores, Culto e Instrucción Pública;
- 2° Ministerio de Guerra, Marina y Policía; y,
- 3° Ministerio de Hacienda y Beneficencia.

En cuanto se refiere al Ministerio de Relaciones Exteriores, se organizó así:

- a) Ministro;
- b) Oficial Mayor;
- c) Jefes de Secciones:

- i) Relaciones Exteriores y Culto;
- ii) Interior;
- iii) Instrucción Pública; y,
- iv) Personal Administrativo.

Posteriormente, durante la administración del General Robles, el Congreso Nacional expidió un Decreto aumentando los sueldos de los diplomáticos (21 de noviembre de 1856). Un hecho relevante en la materia se produjo en 1857, al aprobar el Congreso de esa época la Convención Consular firmada en Lima el 1° de agosto de 1854, por el Dr. Pedro Moncayo.

En 1870, el 28 de julio de aquel año, se expide por primera vez una Ley sobre el Servicio Exterior que, sin denominarla "Orgánica" reúne los requisitos para otorgarle esa categoría. Se denominaba: "Ley que reglamenta el Servicio Consular", la expidió la Convención de 1870 y puso el ejecútese el Presidente García Moreno.

Lo más interesante de esta Ley son las disposiciones referentes a:

- 1° Nombramiento de los empleados que hayan de servir en los Consulados y el establecimiento de estos: corresponde al Presidente de la República.

- 2° Requisitos para ser nombrado Cónsul General, Cónsul o Vicecónsul: 25 años de edad, por lo menos, abriéndose la posibilidad para que los extranjeros puedan desempeñar estas funciones.
- 3° Equiparación en cuanto a honores, del Cónsul General con el Capitán de Navío; los Cónsules Particulares con los Capitanes de Fragata y los Vicecónsules con los Capitanes de Corbeta.
- 4° Como reflejo de las condiciones de la época se dispone la obligatoriedad a los Cónsules de "comunicarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores a lo menos cada seis meses"; disposición que hoy nos causa risa, si pensamos en la agilidad y rapidez de comunicaciones que permite la actual tecnología.
- 5° Igualmente, curiosa es la disposición referente al manejo económico, prescribiéndose para los Cónsules que "en el mes de enero de cada año pasarán al Ministerio de Relaciones Exteriores un balance detallado de lo correspondiente al año precedente".
- 6° Los derechos económicos que garantizan las actividades de los Cónsules son de interés y curiosidad. Se dispone, por ejemplo, que "por asistir fuera de su despacho a un reconocimiento o a practicar vista de ojo, tendrán derecho

a dos sures, cuarenta centavos; por legalizar documentos con la firma y sello del Cónsul, o chenta centavos; y así por el estilo.

Desde 1870 se expiden una serie de disposiciones relativas a sueldos, categorías, distinciones, etc., sin que tengan una trascendencia mayor.

En 1935 en la administración del Ingeniero Federico Páez, quien gobernó el país en calidad de Jefe Supremo, se expide por primera vez la Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República; esfuerzo inicial y significativo para regular coherentemente las actividades del servicio exterior ecuatoriano.

Tuvieron que transcurrir más de cien años de vida independiente para que el país dispusiera de normas bien estructuradas a las que se sometieran las actividades de nuestros diplomáticos.

La Ley bien merece un estudio detenido y por ello principiaremos por citar los grandes capítulos en que se encuentra dividida:

- 1° Organización del Servicio Exterior;
- 2° Ingreso al Servicio Exterior;
- 3° Escalafón;
- 4° Promociones;

- 5° Servicio de Legaciones y Consulados;
- 6° Sueldos y Asignaciones;
- 7° Licencias;
- 8° Disponibilidad; y,
- 9° Jubilación y Montepío.

Una primera consideración de esta Ley es re-
lievar dentro de las relaciones internacionales, las
actividades que atañen "a la progresiva vinculación
y coordinación de la cultura ecuatoriana con la cul-
tura de los países del mundo civilizado".

Se menciona, como nunca antes se lo había he-
cho, que "el Servicio Exterior constituye carrera pú-
blica", aunque, como se verá más adelante, se la res-
tringe a los escalones inferiores del Servicio Exte-
rior.

Como requisitos para el ingreso al Servicio Ex-
terior se exigían los siguientes:

- a) Ser ecuatoriano de nacimiento, mayor de 21 años;
- b) Poseer título de Bachiller;
- c) Estar inscrito en el Servicio Militar;
- d) Poseer acreditada moralidad y notoria cultura in-
telectual y social;
- e) No tener enfermedad crónica incurable o conta-
giosa que le inhabilite para el desempeño del car-
go; y,

- f) Ser aceptado por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Un brevísimo análisis de los requisitos demuestra lo siguiente:

- 1° Se introduce la exigencia de la nacionalidad ecuatoriana; factor del que se prescindía en la Ley de 1870, lo cual es obvio e indispensable en una República que ya llevaba cien años de vida independiente
- 2° Se conserva la edad mínima de 21 años que era reflejo de la que la Constitución de entonces exigía para la ciudadanía;
- 3° Se establece un requisito de instrucción mínima, si bien es cierto que reducido al del Bachillerato;
- 4° En el literal d) se exige "notoria cultura intelectual y social", lo cual es incompatible con el requisito de Bachillerato. Puesto que si se es Bachiller se cumple con el requisito de instrucción y si se exige tan amplia cultura, ya no es referencia válida la de la culminación de la instrucción secundaria únicamente.
- 5° Se da énfasis a la salud de los candidatos; y,

6° Se centraliza en el titular de la Cancillería la facultad de aceptar a los interesados.

Un aspecto que quiero resaltar es el de que la Ley se remite a la Universidad, para que con su informe favorable, respecto a la "relevante capacidad intelectual acreditada durante su vida estudiantil universitaria, permita al aspirante que posea el título de Licenciado en Ciencias Sociales o Doctor en Jurisprudencia o Profesor en Filosofía y Letras, ser exonerado de rendir exámenes, con lo cual se desprenden dos hechos importantísimos y envidiables de aquella época:

- 1° La confianza del Legislador y de quienes estaban vinculados al Servicio Exterior, de ese entonces, en la rectitud moral de los informes de la Universidad;
- 2° El auténtico valor y reconocido esfuerzo que significaba el título universitario del año 1935; y,
- 3° Los vínculos Universidad - Cancillería.

Una innovación importante y necesaria es la creación del "Escalafón", es decir aquella "lista de los individuos de una corporación, clasificados según su grado de antigüedad, méritos, etc.", según definiciones del Diccionario.

Se disponía, en efecto, que en el Escalafón del Servicio Exterior contendría los siguientes datos:

- 1° Nombre y apellido de de la persona;
- 2° Lugar y fecha de nacimiento;
- 3° Fecha de ingreso al Servicio Exterior;
- 4° Tiempo de servicio en el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- 5° Cargos diplomáticos y consulares que ha desempeñado;
- 6° Cargo actual;
- 7° Comisiones que ha desempeñado;
- 8° Otros cargos públicos; y,
- 9° Condecoraciones.

Se establecía, finalmente, respecto al Escalafón, la obligación de publicarlo anualmente.

Por otra parte, respecto a promociones, se disponía que se realizarían "después de tres años de servicios efectivos en uno de menor categoría", estableciéndose, además, que se habría de tomar en cuenta -fuera del tiempo o plazo señalado anteriormente- el "comportamiento y aptitudes del empleado".

Todos los esfuerzos de la Ley por dar forma a la profesionalización diplomática, se vienen al suelo con la disposición del artículo 21 que dice: "Para la

provisión de los cargos de Embajador, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Cónsul General de Primera Clase, podrá el Poder Ejecutivo designar para dichos cargos, ya a los empleados y funcionarios de carrera que pertenecieren al Servicio Exterior o al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya a distinguidos ciudadanos de la República que se hubieren destacado en las distintas ramas de la cultura nacional".

Es decir, se dejaba en el ámbito político un cúmulo de designaciones, demasiado amplio, dejando presente que es criterio de quien realiza este trabajo que en la cúspide de la estructura del Servicio Exterior debe haber, por parte del Jefe de Estado, amplia libertad para designar los representantes ante otros países.

En igual forma, se preveía la posibilidad de nombrar Consejeros de Embajadas o de Legación, existiendo, como en el caso anterior, la posibilidad de que dichos cargos puedan ser provistos "con prescindencia de las disposiciones de esta Ley"; designándose, para el efecto, a "personas de singular versación en ciencias jurídicas y diplomáticas".

Una disposición curiosa, si se toma en cuenta que estamos hablando ya de 1935, es la del artículo 34 en el cual se contempla que perderán su derecho a exigir la restitución de sus cargos los funcionarios

y empleados del Servicio Exterior que habiendo sido llamados por el Ministro de Relaciones Exteriores, por haber permanecido más de diez años en el exterior", se hubieren resistido a regresar al País.

En cuanto a sueldos y asignaciones, se incorpora una norma que dispone que los sueldos y más asignaciones del Servicio Exterior, "se los pagará por mensualidades adelantadas". Disposición ésta que representaba un trato preferencial respecto a los demás servidores públicos, pero que, al menos en caso de quienes se encontraban cumpliendo misiones fuera del País, tenía su justificación por las demoras tradicionales en el envío de las remuneraciones y - por las limitaciones de los diplomáticos respecto a los créditos que se puedan obtener fuera del País.

Finalmente, al tratar sobre "Jubilación y Montepío", la ley de 1935 limita la permanencia en el cargo a 25 años en el Servicio Exterior o 30 años en el Servicio Público; disposición que nos hace pensar en la edad real en que se ingresaba a Cancillería.

Escasos dos años y medio tuvo vigencia la Ley de 1935, pues fue derogada el 16 de junio de 1938 por el Gobierno del General Enríquez; sin embargo, no existen innovaciones de importancia respecto a la legislación anterior y en lo substancial se siguen las pautas de ella.

Quizás una disposición que convenga resaltar es la de que el Tribunal calificador de las pruebas que presentaban los aspirantes a ingresar al Servicio Exterior incluía un profesor de la Facultad de Jurisprudencia; hecho que relievamos como una importante vinculación de la Cancillería con la Universidad y el prestigio que aquella tenía en esa época. Los sesenta y ocho artículos que tenía la Ley expedida por el Ingeniero Federico Páez se reducen a cuarenta y uno en la Ley que expidió el General Enríquez, conservando en lo fundamental, insistimos la anterior estructura.

De 1938 pasamos a 1963, Administración de la Junta Militar de Gobierno.

Nótese, primeramente, que en 1935, 1938 y 1963 gobernaban el País regímenes de hecho, caracterizados en el orden positivo por la legislación fecunda que han dejado al País. Imaginémonos el tiempo y esfuerzos que implica para un Congreso la discusión de un proyecto de Ley Orgánica y encontraremos allí la explicación de la limitación legislativa de los gobiernos constitucionales.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior, expedida en 1963, es un esfuerzo positivo y un paso importante en la estructuración adecuada del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular y del Servicio

Exterior, en general.

Comprende los siguientes temas:

- 1° De las Misiones Diplomáticas;
- 2° De las oficinas consulares;
- 3° Del personal del Servicio Exterior;
- 4° Del ingreso al Servicio Exterior;
- 5° Del escalafón;
- 6° De los ascensos;
- 7° De la situación en el Servicio Exterior;
- 8° De la Junta calificadora del personal
- 9° De la provisión de cargos; y,
- 10° De las licencias.

Una innovación importante respecto a las anteriores leyes orgánicas es la definición clara de la misión del Servicio Exterior: "Ejecutar la política exterior de la República, para el mantenimiento de las relaciones internacionales del Estado; el respeto a su soberanía e integridad territorial; la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses".

Se establecen los siguientes órganos del Servicio Exterior:

- a) El Ministerio de Relaciones Exteriores;
- b) Las misiones diplomáticas; y,
- c) Las oficinas consulares.

Se omite entre los órganos del Servicio Exterior al Presidente de la República, quien constaba entre los órganos "de las relaciones internacionales", en la Ley Orgánica de 1938, y quien consta como "organo supremo de la representación exterior", en la Ley vigente.

La Constitución vigente a la fecha de expedición de la Ley Orgánica de 1963, establecía como una de las atribuciones del Presidente de la República: "Dirigir las relaciones internacionales y las negociaciones diplomáticas de la República; celebrar tratados y ratificarlos, previa aprobación del Congreso y canjear las ratificaciones". El Jefe de Estado es el responsable de la conducción de las relaciones internacionales, de allí que hizo bien la Ley de 1963 en no incluirlo entre los órganos del Servicio Exterior, que no es en términos exactos.

Siguiendo la norma que constaba en la Ley de 1938, se establece el requisito de dictamen de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, concedido por simple mayoría de votos, para el nombramiento de Embajadores y Ministros, Jefes de Misiones Diplomáticas o de Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales.

En el artículo 6° se da un paso significativo en la profesionalización diplomática, al incorporar-

se una disposición que coloca en situación preeminente a los miembros del Servicio Exterior, para ser designados Jefes de Misión, sin excluir, como es obvio, la posibilidad de que se escoja "excepcionalmente" a ecuatorianos que no pertenezcan al Servicio Exterior, "mayores de treinta y cinco años, de reconocidos méritos y de relevantes servicios prestados a la República".

Habiéndose reconocido la posibilidad de designación política, se limita los mismos a un quinto del total de Jefes de Misión; disponiéndose, además, que quienes hubieran sido nombrados de esta forma terminarán en sus funciones cuando finalice el período del Gobierno que los designó, a menos, por supuesto, que su nombramiento sea ratificado por el nuevo Gobierno.

Se restringe, asimismo, la entrada de estos funcionarios al escalafón, institución que como vimos en su oportunidad, tuvo su origen en la Ley de 1935.

En cuanto a los demás funcionarios, se dispone que serán nombrados por Acuerdo Ministerial, abriéndose, igualmente, la posibilidad de designación por razones políticas, sin que dichos nombramientos puedan superar en número al quinto del total de Cónsules Generales y Cónsules de Primera.

Respecto a las categorías, se reducen las mismas a las siguientes:

- 1° Embajador;
- 2° Ministro;
- 3° Consejero;
- 4° Primer Secretario;
- 5° Segundo Secretario; y,
- 6° Tercer Secretario.

Respecto a la Ley Orgánica anterior, se suprimen las categorías que siguen, así:

1° Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario; supresión que se podría explicar por el hecho de que la categoría, es decir lo permanente, es Embajador y que la misión que se va a cumplir, lo accidental, es viajar con algún fin especialísimo, "extraordinario" y con plenos poderes (plenipotenciario).

2° Ministro Residente. Quedando de acuerdo a las nuevas disposiciones, simplemente como Ministro.

3° Adjunto Civil.

Respecto al ingreso al Servicio Exterior, la Ley de 1963 contempla que se lo ha de hacer por la sexta categoría, es decir desde Tercer Secretario,

incluyendo, además, un límite de edad máxima (30 años), a diferencia de la Ley de 1935, que establecía una edad mínima de 21 años.

Para efectos de participar en la oposición, se establece un requisito de instrucción: por lo menos el título universitario de Licenciado, lo cual es una exigencia mayor respecto a las Leyes de 1938 y 1935, que se limitaban a la terminación de la educación secundaria.

En cuanto al escalafón se define lo que se ha de entender por "antigüedad", tanto para el caso de ascensos, como para el retiro.

Del límite de tiempo de servicios de la Ley de 1935: 25 años , para dejar obligatoriamente el cargo, la Ley de 1963 pasa a límites de edad por categorías, lo cual es más razonable, coherente. Para Embajador, se establecen 65 años; para Ministro, 60 años; para Consejero, 55 años; y para Secretarios, 50 años.

Por último se crea o al menos se incorpora a la Ley la Junta Calificadora de Personal, constituida por:

- 1° Secretario General del Ministerio;
- 2° Los dos Subsecretarios; y,

3° Dos Embajadores de Carrera que no estén en servicio activo, designados por el Ministro.

La labor que debía cumplir la Junta Calificadora se relacionaba con el asesoramiento y dictamen sobre: oposición para el ingreso al Servicio Exterior, confirmación de funcionarios, ascensos, situaciones de disponibilidad y aplicación de medidas disciplinarias.

La conformación de esta Junta Calificadora es también un avance no sólo desde el punto de vista de la profesionalización, sino también administrativamente. Recordemos que de acuerdo a la Ley de 1935, los exámenes debían ser calificados por el propio Ministro o el Subsecretario, el Consultor Jurídico y un miembro de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores.

Prácticamente, en forma simultánea con la Ley, en el trimestre siguiente a su publicación en el Registro Oficial, se expidió el Reglamento de Ingreso al Servicio Exterior; valioso instrumento legal que detalla las materias sobre las que se ha de examinar a los interesados, la puntuación que merece cada materia, etc.

2° CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY VIGENTE

La Ley Orgánica del Servicio Exterior, que se encuentra vigente, fue promulgada mediante Decreto No. 2268, del 8 de octubre de 1964. La primera consideración que debemos hacer, en consecuencia, es que resulta insólito que el mismo gobierno que en octubre de 1963 expidió la Ley sobre la materia, cambie en el lapso de un año las disposiciones respecto al Servicio Exterior.

Este hecho denota, a mi modo de ver, la preeminencia que determinados grupos toman sobre otros ante las altas esferas del poder y que se traducen en normas legales que recogen, en mayor o menor grado, sus puntos de vista o sus intereses.

La Ley de 1964 empieza por establecer la necesidad de contar con una "Ley completa del Servicio Exterior de la República", con lo cual el mismo Gobierno que expidió la Ley de 1963 la acusaba de incompleta; y luego, expresamente, la acusaba de adolecer de "notorios vacíos e imperfecciones".

Contiene diez títulos que se dividen en capítulos y estos, a su vez, en artículos, los cuales - llegan a 206. El título II se divide en capítulos que, se subdividen en secciones y estas, a su vez, en artículos.

Los títulos son los siguientes:

- i) De los fines;
- ii) De los órganos del Servicio Exterior;
- iii) De la carrera diplomática;
- iv) Estatuto financiero;
- v) De las vacaciones, licencias y permisos;
- vi) Régimen disciplinario;
- vii) Del reclamo en caso de destitución;
- viii) Disposiciones generales;
- ix) Servicio Comercial; y,
- x) Del personal técnico y administrativo.

Al tratar de los fines del Servicio Exterior se amplía el concepto que constaba en la Ley de 1963 y se establece una estrecha relación con la Seguridad Nacional, en los términos siguientes: "Vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses".

Como integrantes del Servicio Exterior constan los mismos de la Ley de 1963 y son los siguientes:

- 1° El Ministerio de Relaciones Exteriores;
- 2° Las Misiones Diplomáticas; y,

3° Las oficinas consulares.

Una innovación importante—y a mi modo de ver inconveniente—de la Ley que se analiza es la de haber incorporado las disposiciones relativas al Ministerio de Relaciones Exteriores, en la propia Ley y no como en el caso de la Ley de 1963, remitirse simplemente a la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La misión del Ministerio se encuentra claramente establecida y se concreta a ser "el órgano central que orienta, dirige y coordina el trabajo de las Misiones Diplomáticas y de las oficinas consulares".

Constan a continuación una serie de atribuciones del Ministerio tanto por sí solo como en consulta con otros Ministerios, tales como el de Comercio y Banca, actual Secretaría de Industrias, Comercio e Integración, con el Ministerio de Defensa Nacional y, aunque sin nombrarlos expresamente, con el Ministerio de Finanzas, para los casos de "cooperación internacional de carácter económico y financiero y el trámite externo de las gestiones sobre el crédito extranjero o internacional"; con el Ministerio de Educación, para "la difusión en el Exterior del conocimiento de la República, de sus va-

lores, en general, y singularmente de los culturales y el fomento de las relaciones culturales y científicas con otros países".

En cuanto a la organización de la Cancillería, se prevé que estará integrada por las siguientes dependencias:

- 1° Despacho del Ministro;
- 2° Subsecretaría General;
- 3° Asesoría Técnico-Jurídica;
- 4° Asesoría de Soberanía Territorial;
- 5° Asesoría de Asuntos Económicos;
- 6° Subsecretaría Política;
- 7° Subsecretaría Económica;
- 8° Dirección General del Servicio Exterior; y,
- 9° Comisión de Coordinación.

Después del Despacho del Ministro, la dependencia de mayor categoría, es la Subsecretaría General, de la cual dependen directamente:

- 1° Subsecretaría Política;
- 2° Subsecretaría Económica;
- 3° Dirección General del Servicio Exterior;
- 4° Dirección General del Protocolo; y,
- 5° Departamento de Documentación.

De la Subsecretaría Política, dependen, a su vez, los siguientes Departamentos:

- 1° Departamento Diplomático;
- 2° Departamento de Soberanía Territorial;
- 3° Departamento de Actos y Organismos Internacionales;
- 4° Departamento de la Organización de los Estados Americanos, OEA;
- 5° Departamento Cultural y de Información Pública;

El Departamento Diplomático consta de las siguientes secciones:

- a) América Latina;
- b) Estados Unidos de Norteamérica y Canadá; y,
- c) Europa, Asia, Africa y Oceanía.

El Departamento de Actos y Organismos Internacionales consta de las siguientes secciones:

- a) Naciones Unidas;
- b) Instrumentos Internacionales; y,
- c) Reuniones Internacionales.

El Departamento Cultural y de Información Pública, tiene a su cargo:

- a) La biblioteca; y,
- b) La imprenta.

De la Subsecretaría Económica, dependen los siguientes Departamentos:

- 1° Departamento de Política Económica Internacional;
- 2° Departamento Consular; y,
- 3° Departamento de Coordinación y Promoción Económica.

A su vez, el Departamento de Política Económica Internacional consta de las siguientes secciones:

- a) Mercados Comunes;
- b) Política Económica y Comercio Exterior; y,
- c) Cooperación Económica, Crédito Externo y Asistencia Técnica.

El Departamento Consular consta de las siguientes secciones:

- a) Consular;
- b) Intervención y Asesoría de Cuentas Consulares; y
- c) Sección de Legalizaciones y Pasaportes.

En cuanto a la Dirección General de Servicio Exterior, consta de las siguientes secciones:

- a) Personal;
- b) Pagaduría;
- c) Auditoría; y,
- d) Mantenimiento e Inventarios.

El Departamento de Documentación, dependiente de la Subsecretaría General, tiene a su cargo las siguientes secciones:

- a) Correspondencia;
- b) Clave; y,
- c) Archivo.

En el capítulo III, del título II, referente a los órganos del Servicio Exterior, se mencionan "los organismos consultivos del Ministerio de Relaciones Exteriores", que componen de:

- 1° Junta Consultiva de Relaciones Exteriores;
- 2° Comisión de Política Exterior;
- 3° Comisión de Relaciones Culturales; y,
- 4° Comisión Calificadora de Personal.

Entre los organismos consultivos, el de mayor jerarquía y funciones más importantes es la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores.

La Junta fue creada en la administración del doctor Isidro Ayora, en enero de 1929, habiendo comenzado a funcionar el 7 de febrero de aquel año. Su misión original fue: "estudiar y preparar las cuestiones que deben tratarse en las Juntas, Conferencias y Congresos Internacionales a que fuere invitado el

Ecuador; y, además, para "dar su opinión en los demás asuntos que tuviere a bien someterle el Ministro de Relaciones Exteriores".

Eminentes personalidades han conformado la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, entre las cuales podemos mencionar: Isidro Ayora, Benjamín Carrión, Antonio J. Quevedo, Monseñor Carlos María de la Torre, Jacinto Jijón y Caamaño, Pío Jaramillo Alvarado, Camilo Ponce Enríquez, Gonzalo Zaldumbide, Galo Plaza Lasso, José Rafael Bustamante, Alfredo Pérez Guerrero, Julio Tobar Donoso, José Vicente Trujillo, Carlos Cueva Tamariz, Homero Viteri Lafronte, entre otros.

La Ley Orgánica vigente prevé su integración en el artículo 42, que es el que más veces ha sido modificado: en 1970, 1975 y 1977.

Actualmente integran la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, las siguientes personalidades:

- a) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside;
- b) El Cardenal Arzobispo de Quito o su Representante;
- c) El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas o el Jefe del Estado Mayor Conjunto de

las mismas, en representación de aquel;

d) Hasta diecisiete ciudadanos escogidos por la Función Ejecutiva, preferentemente entre ex-Ministros de Relaciones Exteriores, profesores universitarios de Ciencias Internacionales, y quienes representen en el País a los principales sectores de la opinión pública.

La estructura actual de la Cancillería conserva en la base las Subsecretarías, Asesorías y Direcciones previstas en la Ley de 1964, sin embargo, se han introducido reformas tendientes a obtener las necesidades que se han ido presentando.

El segundo órgano del Servicio Exterior son las Misiones Diplomáticas, de las que trata el capítulo IV del título II de la Ley.

Recordemos que desde 1935 se menciona con otro nombre: Servicio Diplomático a este órgano, como parte fundamental del Servicio Exterior.

La Ley actual, en su artículo 56, prevé dos clases de Misiones Diplomáticas:

a) Permanentes.-

i) Embajadas;

ii) Legaciones; y,

iii) Representaciones ante Organizaciones Internacionales.

b) Temporales.-

- i) De cortesía;
- ii) De gestiones especiales; y
- iii) De participación en organismos o reuniones internacionales.

Entre las misiones del primer grupo, las Legaciones no tienen en la práctica aplicación concreta. Es un rezago de la diplomacia tradicional, recogido por nuestra Legislación.

En el segundo grupo, las de cortesía, se conforman por ejemplo para las transmisiones de mando en países amigos.

Las de gestiones especiales se relacionan con situaciones especialísimas que no pueden ser atendidas por las misiones permanentes o no conviene que se encarguen ellas. Podríamos citar dos ejemplos: la misión que viajó a Cuba a raíz del secuestro de nuestro Embajador y más miembros de la misión en esa capital, y las que han viajado a diferentes países a exponer el punto de vista del Ecuador en su problema territorial, a raíz del conflicto de enero-febrero del presente año de 1981.

El capítulo V se refiere al tercer órgano del Servicio Exterior: las oficinas consulares, las mismas que de acuerdo con el artículo 61, son:

- a) Consulados Generales;
- b) Consulados;
- c) Viceconsulados;
- d) Agencias Consulares.

El título III de la Ley trata sobre la carrera diplomática; tema que por estar incluido en el presente trabajo de investigación individual, merecerá un análisis especial.

Las disposiciones referentes a la carrera diplomática comprenden 60 artículos que se representan, aproximadamente, la tercera parte de la Ley.

Tenemos que recordar, primeramente, que la primera mención de "carrera" que se hizo en nuestra Legislación, fue en 1935: "El Servicio Exterior en el Ecuador constituye "Carrera Pública". Esta idea fue progresando en las leyes de 1938 y 1963 y han tomado una configuración sólida en la Ley que se analiza.

El primer capítulo de la "carrera diplomática" comprende una serie de disposiciones generales que mencionan, en primer término el objeto de la carrera: "obtener el mayor grado de eficiencia en las funciones del Servicio Exterior".

Luego se establece el ámbito de aplicación de las normas que regulan la carrera: "los puestos del

Servicio Exterior", exceptuándose expresamente los puestos técnicos, administrativos y honorarios.

Se dispone a continuación que el Ministro de Relaciones Exteriores designará el personal de carrera diplomática "con sujeción a la presente Ley".

En el segundo capítulo constan las Categorías de funcionarios del Servicio Exterior, las mismas que constaban en la Ley de 1963:

Primera: Embajador;
Segunda: Ministro;
Tercera: Consejero;
Cuarta: Primer Secretario;
Quinta: Segundo Secretario; y,
Sexta: Tercer Secretario.

En el capítulo III se incluye una norma que fija como iniciación de la carrera diplomática el ingreso a la sexta categoría.

Para el ingreso a la carrera se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos: -----

- 1° Ser ecuatoriano de nacimiento y tener más de 21 años de edad;
- 2° Acreditar buena conducta pública y privada;

- 3° Poseer , por lo menos, un idioma extranjero;
- 4° Acreditar el goce de buena salud;
- 5° Poseer de preferencia título de Licenciado o doctor en derecho internacional o en ciencias diplomáticas, expedido por un instituto especializado de enseñanza superior; y,
- 6° Ser declarado Elegible mediante el procedimiento de selección previsto en esta Ley y Reglamentos.

Los requisitos anotados comprenden aspectos no contemplados en la Ley Orgánica anterior, pero incluidos desde 1935.

Respecto a la edad, se fija un mínimo de 21 años, los mismos que correspondían a la mayoría de edad de la Legislación de la época. En cambio, en la Ley de 1963 se fijaba una edad máxima de 30 años.

Se incluye el requisito de "posesión" de un idioma extranjero, punto que constaba en el Reglamento de la Ley de 1963, entre las materias de examen, como parece más lógico. Las condiciones de conducta y salud son obvias y constan para el Servicio Exterior desde 1935, con excepción del año 1963.

La innovación más importante es la exigencia de título de Licenciado o Doctor en Derecho Internacional, o en Ciencias Diplomáticas, lo cual, aparentemente, significaba una vinculación imprescindible con la Universidad y un reconocimiento de los títulos que en esas ramas expiden los institutos especializados de enseñanza superior. Este requisito de educación es el que más se ha modificado en las Leyes Orgánicas. En 1935 se limitaba a la presentación del título de Bachiller; en 1963, de Licenciado, por lo menos.

Las posibilidades de desempeño de funciones en el Servicio Exterior, por razones que podríamos denominarlas "políticas", se encuentran previstas en el artículo 83, inciso 2º, y prevé un límite del veinticinco por ciento del total del personal efectivo del Servicio Exterior.

Esta concesión a lo político es inevitable, pues permite la supervivencia de la carrera diplomática, y bien entendida y aplicada por los Gobiernos, significa una inyección positiva y conveniente para el Servicio Exterior.

La salvaguardia respecto a la carrera diplomática se encuentra prevista al disponerse que las personas nombradas por razones políticas "cesarán en sus funciones al finalizar el período del Gobierno que las designó".

La limitación del veinticinco por ciento tenía un control teórico en la Ley, por parte de la Contraloría General de la Nación, la que debía cuidar del cumplimiento de esta disposición "para efecto de la inscripción de los nombramientos y el pago de las remuneraciones".

La Ley en el afán de seleccionar rigurosamente a los integrantes del Servicio Exterior, establece lo que podríamos denominar un "período de prueba" que deben cumplir quienes, luego de haber superado todas las exigencias previstas para ocupar las vacantes correspondientes a la sexta categoría, prestan sus servicios por el lapso de doce meses consecutivos, luego de los cuales se les confirma o no en el puesto que se encontraban desempeñando.

Esta confirmación se requiere igualmente para los funcionarios políticos que habiendo cumplido seis años seguidos de prestación de servicios "altamente satisfactorios" y previo informe de la Comisión Calificadora de Personal, adquieren la calidad de miembros de carrera.

Un artículo que merece comentario especial por su significación y proyecciones es el número ochenta y nueve, que se refiere a la colaboración que se obliga a prestar la Cancillería a los centros de educación superior especializados en asuntos interna-

cionales "para el adiestramiento tanto de quienes quisiesen ingresar a la carrera, especialmente para los empleados administrativos del Ministerio como de los miembros del Servicio Exterior; y, en general, de quienes aún sin pertenecer a éste desearan profundizar en el conocimiento y manejo de las disciplinas pertinentes".

En la práctica esta colaboración se ha circunscrito a la prestación de servicios que en calidad de catedráticos prestan varios funcionarios del Ministerio a la Universidad Central (Instituto Ecuatoriano de Derecho Internacional, actualmente Escuela de Ciencias Internacionales). Sin embargo, se trata de funciones espontáneas, en su mayor parte, antes que cumplimiento de misiones o instrucciones de la Cancillería.

La Escuela ha retribuido esta vinculación con un trato preferencial a los funcionarios de la Cancillería. Sin embargo, la vinculación es incipiente y mínima, tema respecto al cual tendrá quien escribió el presente trabajo oportunidad de anotar una serie de puntos de vista.

En el capítulo IV se trata sobre la situación en el Servicio Exterior estableciendo la Ley que los miembros del mismo pueden estar:

- 1° En servicio activo;
- 2° En disponibilidad; y,
- 3° En retiro.

Se parte de una vinculación total y efectiva, se pasa a una situación transitoria y se culmina en una desvinculación del Servicio Exterior que pueda deberse a las siguientes causas:

- a) Por límite de edad;
- b) Por incapacidad física permanente, debidamente comprobada, o por incapacidad mental;
- c) Por haber permanecido el funcionario más de seis años consecutivos en situación de disponibilidad, producida exclusivamente por causas disciplinarias; y,
- d) A petición del interesado.

Respecto al punto a) se establecen las siguientes edades límites:

Primera categoría: 65 años;
Segunda categoría: 60 años;
Tercera categoría: 55 años; y,
Cuarta y Quinta categorías: 50 años.

Habiéndose analizado el ingreso a la carrera, las diferentes categorías y la situación en el Servicio Exterior, mencionemos algo respecto a la exclusión de la carrera.

La Ley prevé cuatro posibilidades:

- 1° Por destitución;
- 2° Por pérdida de la ciudadanía;
- 3° Por fallecimiento; y,
- 4° Por aceptación de solicitud expresa.

A partir del título IV, la Ley regula condiciones económicas, otros derechos, asuntos disciplinarios y posibilidades de reclamos.

Un título completo se refiere al "servicio comercial", el mismo que en buena parte -por el rol que ha venido asumiendo el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, han dejado de tener validez. Finalmente, la Ley se refiere al personal técnico y administrativo. Respecto al primero, se establece que formará parte del Servicio Exterior de la República: "como personal adscrito", refiriéndose, fundamentalmente, a los adjuntos militares, navales y de aeronáutica.

4° ESTUDIO COMPARATIVO CON LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR DE CHILE

El nombre verdadero de la ley chilena es Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se circunscribe, exclusivamente, a eso. Ahí tenemos una primera diferencia de fondo con nuestra Ley Orgánica que se refiere extensamente a la es-

estructura interna de la Cancillería, lo cual -como hemos visto- no se incluía en la ley de 1963.

El Estatuto del Personal de Chile comprende solamente ciento dos artículos, mientras nuestra Ley es del doble y un poco más.

Por haber sido expedido el Estatuto hace apenas dos años y medio, muestra una clara corriente concentradora de facultades y poderes en el Presidente de la República, cuya autorización o facultades comprenden lo siguiente:

- 1° Puede nombrar Cónsules Honorarios y hasta dos adictos civiles honorarios, por cada misión diplomática.
- 2° Puede designar hasta quince Agregados Económicos o Comerciales, seleccionados preferentemente de la Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales.
- 3° Puede nombrar hasta treinta Agregados Culturales, Laborales, de Prensa y Científicos, según lo requieran las conveniencias del Servicio.
- 4° Puede exceptuar, mediante Decreto Supremo, fundado en casos calificados, de los requisitos de ingreso a la carrera diplomática.

- 5° A proposición del Ministro de Relaciones Exteriores y por decreto supremo, determina anualmente la cantidad de cargos de Embajadores en los cuales podrán ser encasillados los Ministros Consejeros de la Planta del Servicio Exterior, sin sujeción a las normas de ascenso.
- 6° Puede acreditar con rango de Embajador o designar en cargos de su exclusiva confianza en el Ministerio a Ministros Consejeros de la Planta, los mismos que conservarán la propiedad de dichos cargos en la Planta.
- 7° Los funcionarios que desempeñan cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República, se exceptúan del proceso calificadorio.
- 8° Mediante Decreto Supremo puede prorrogar, hasta por seis meses, la permanencia de los funcionarios que hubieran cumplido los plazos correspondientes en sus misiones en el Exterior.
- 9° En caso de límite de edad, puede -mediante Decreto Supremo, fundado- autorizar la permanencia en el servicio durante un período adicional de hasta cinco años.
- 10° Puede contratar hasta diez personas de su exclusiva confianza, para desempeñarse en el extranjero como Cónsules Generales, con rango de Ministros Consejeros.

- 11° A proposición del Ministerio, está facultado a designar para comisiones en el extranjero a personas ajenas a la Administración Pública.

- 12° Debe fijar las tarifas de los Servicios que el Ministerio preste al público, relacionados con el despacho de cables, otorgamiento de pasaportes oficiales y especiales, traducción de documentos y otros.

Nuestra Ley, en cambio, prevé que el único acto que no es de competencia del Ministro de Relaciones Exteriores, en el ámbito interno de la Cancillería, es el nombramiento de Jefes titulares de Misión Diplomática. Todos los demás corresponden al Ministro de Relaciones Exteriores.

Lo anterior, a mi modo de ver, significa dos cosas:

- a) Por una parte una concentración de poder en manos del Presidente de la República de Chile que, dadas las actuales condiciones políticas de ese país, corresponde al manejo general de los asuntos públicos allá; y,

- b) Por otra parte y paradójicamente, demuestra el vigor profesional del Servicio Exterior chileno,

puesto que si para prorrogar por seis meses la permanencia de un funcionario del Servicio Exterior, es necesario un Decreto Supremo, quiere decir que las normas establecidas se cumplen y que las excepciones son realmente tales y se encuentran en última instancia a criterio de la máxima autoridad del país.

En el Estatuto chileno, se encuentra una interesante división del personal del Servicio Exterior en dos plantas:

- a) Planta "A" (Presupuesto en moneda extranjera);
- b) Planta "B" (Presupuesto en moneda nacional).

Cada planta tiene sus categorías y trato especializado no solamente en cuanto a aspectos económicos, sino también respecto a destinos y otros factores.

El ingreso al Servicio Exterior se realiza por la séptima categoría exterior, correspondiente a Terceros Secretarios de segunda clase (Planta "B").

Un aspecto de fondo que contrasta con nuestra situación es el relacionado con la vinculación Cancillería-Instituto de educación superior.

En Chile, como vimos anteriormente, existe y ha tenido una gran trayectoria, la Academia Diplomá-

tica. Le corresponde, entre otras, las funciones de "organizar, recibir y calificar los exámenes que deban rendir las personas que postulen al Servicio Exterior". En varias partes la Ley se remite a la Academia Diplomática, estableciéndose un imprescindible canal entre Administración Pública y organismos académicos, aunque en el caso chileno llega a constituir dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el caso nuestro, no sólo que los lazos Ministerio-Universidad son débiles, sino que cada uno cumple funciones aisladas, sin coordinación ni nexos, originando dispersión de esfuerzos, frustraciones y desmejoramiento en la calidad que nuestros diplomáticos pueden y deben tener.

En cuestiones de menos importancia, hay algunas que debemos también mencionar, por ejemplo, mientras nuestra Legislación establece como tiempos límites para personas en misiones en el Exterior, cinco años y en el país, no menos de tres, Chile tiene los mismos cinco años para el Exterior y no menos de dos en el país. Esto se complementa con la forma en que se tratan los casos de excepción: en el Ecuador "la alteración prudencial" de ambos casos corresponde resolver al Ministro de Relaciones Exteriores. En Chile el Presidente de la República "en casos excepcionales" debidamente calificados podrá prorrogar hasta por seis meses la permanencia de funcionarios en el Exterior. Como se ve ni siquiera se contemplan casos de excepción para el lapso obligatorio en Chile.

Por otra parte, el Estatuto chileno pone én fasis especial en las Calificaciones del Personal, estableciendo que "los funcionarios serán calificados anualmente con el objeto de evaluar su capacidad, preparación, desempeño funcionario, cualidades personales y demás condiciones que se estimen necesarias para el cumplimiento de las obligaciones que impone el servicio".

De acuerdo con el puntaje que se le asigne a cada persona, pueden los funcionarios chilenos ser ubicados en una de las siguientes listas: Lista 1: De mérito; Lista 2: Buena; Lista 3: Regular; y, Lista 4: Mala.

La eventualidad de una ubicación en la Lista 3 implica la imposibilidad de ascenso, mientras se permanezca en ella. Y en una manifestación de la importancia de las representaciones en el Exterior, ocasiona el regreso al país en el plazo de treinta días.

Si bien es cierto que en nuestra Ley también se prevé el sistema de calificación de méritos, las condiciones son más benignas, con posibilidad de recalificación, etc.

En cuanto a ascensos, mientras nuestra Ley de 206 artículos los trata en dos y se limita a de-

cir que "se efectuarán de acuerdo con la precedencia establecida en el Escalafón", el Estatuto chileno trata en detalle y con precisión tan importante aspecto de la carrera. Establece un requisito de perfeccionamiento de acuerdo con el Reglamento y uno de permanencia en la categoría que en general es de cuatro años y, finalmente, se remite a la calificación, debiendo quien aspire ascender estar calificado en las Listas 1 ó 2, excepto para ascender a Ministro Consejero o Consejero, casos en que necesariamente debe estar calificado en la Lista 1 el funcionario que aspira a promoción.

Quedan así expuestas, en breves razgos, las diferencias fundamentales entre las normas que rigen al Servicio Exterior Ecuatoriano y el chileno. Un estudio a fondo del tema sería por sí solo motivo de una tesis o trabajo de investigación individual.

4° SUGERENCIAS QUE PERMITIRIAN MEJORAR NUESTRO SISTEMA LEGAL SOBRE LA MATERIA

Hay que principiar por manifestar que el Ecuador de 1964 es muy diferente al del año 1981.

No solamente en el orden político, expresado en un Gobierno militar cuatripartito en aquel año de 1964, mientras hoy rige la Nación un Gobierno Cons-

titucional, con la presencia de tres funciones independientes.

En lo económico las diferencias son abismales, tanto desde el punto de vista de la estructuración económica, como si analizamos montos de exportaciones e importaciones, ingreso per cápita y otros indicadores económicos fundamentales.

En lo social, la década del 70 representó un cambio substancial en la estructura de nuestra sociedad, con la consolidación de una clase media que tiene ya significación en el país.

Todo este nuevo panorama, tiene que reflejarse en nuestras relaciones internacionales y en quienes tienen la misión de ejecutarlas: los miembros del Servicio Exterior.

La estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual la Ley trata en 34 artículos, por sus características esencialmente variables, no debería constar en el texto legal, sino, más bien, formar parte de un Reglamento Orgánico-Funcional que, en consecuencia, pueda ser reformado de acuerdo a la actual constitución, por Decreto Ejecutivo.

En la práctica lo que ha sucedido es que la estructura legal de 1964 ha sido desbordada a través

de Acuerdos Ministeriales, conforme lo facilitó el Decreto Supremo No. 239, de marzo 26 de 1975, disposición que se hacía eco de una realidad administrativa del País.

Una clara muestra de lo que se afirma es el Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, el cual -como su nombre lo indica- no contiene ninguna disposición sobre la estructura administrativa de la Cancillería.

Consideración aparte merecen los Organismos Consultivos del Ministerio, especialmente la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, la cual debería estar integrada por las personalidades más prominentes del País, con alguna vinculación con las relaciones internacionales.

Una nómina tentativa podría incluir:

- 1° Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien por su categoría, debería presidir el organismo.
- 2° Un representante de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, que es el organismo clerical de mayor jerarquía en el País.
- 3° El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes.

- 4° El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, o su representante.
- 5° Un representante de los Institutos de Educación Superior o Escuelas Universitarias especializadas en asuntos internacionales.
- 6° Los ex-Presidentes Constitucionales de la República, hasta la edad de 75 años.
- 7° Un representante por los medios de comunicación colectiva del país.
- 8° Hasta cinco ciudadanos escogidos por el Presidente de la República, especialmente entre los ex-Cancilleres de la República o personalidades profundamente experimentadas en el campo de las relaciones internacionales.

Otra reflexión de fondo respecto a modificaciones de la Ley Orgánica se refiere a la imprescindible necesidad de trabajo común entre la Cancillería y las Escuelas Universitarias que se dedican al estudio de ciencias internacionales o afines.

No pueden seguir ni el Ministerio ni la Universidad desentendiéndose del problema. La Cancillería no debe perder el capital que significa la formación universitaria de sus cuadros diplomáticos y la

Universidad, por su parte, no puede seguir formando en sus aulas a jóvenes del IERAC, del SECAP, del Banco Nacional de Fomento, etc. que nada tienen que ver con el Servicio Exterior y que ninguna posibilidad favorable tendrían de vincularse a él.

Rectificaciones imprescindibles son, pues, las de dar derecho a los mejores egresados de la Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central y de la Escuela de Diplomacia de la Universidad de Guayaquil, para ingresar a la Sexta Categoría, sin necesidad de oposición y siempre que acrediten moral y salud compatibles con las actividades que les correspondería ejercer.

Esa es una alternativa. Otra podría ser la creación de una propia Academia Diplomática en el seno de nuestra Cancillería, que se constituiría en el venero de diplomáticos nuevos, los mismos que habiendo culminado sus esfuerzos académicos tendrían asegurada su situación laboral.

Desde el punto de vista de profesionalización, la inexistencia de una verdadera Escuela Diplomática equivaldría en las Fuerzas Armadas a prescindir de las Escuelas Militares o a suponer su funcionamiento sin seguridad de que sus graduados se integren automáticamente al orgánico del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Un aporte necesario para mejorar la ley vigente se relaciona con el sistema de ascensos. Como hemos visto, las disposiciones actuales son parcas y generales y han determinado una acumulación de personal en la cumbre de la pirámide, estructura que por razones obvias debe permanecer siempre.

Las plantas del sistema chileno, por ejemplo, prevén para la fecha de expedición del Estatuto - (1979): 63 embajadores, mientras se supone la existencia de 123 Terceros Secretarios, situación que ni de lejos existe en el país.

Un adecuado régimen de ascensos debe exigir al menos los siguientes requisitos:

1. Méritos, acreditados por la calificación anual;
2. Tiempo de permanencia en la categoría; y,
3. Existencia de vacantes.

Consideración especial merece el ascenso a la máxima categoría del escalafón: Embajador.

En primer término, debe existir una rigurosa selección. Si bien es cierto que hay un vacío para los ascensos en general, para el caso específico de Embajador, los requisitos deben ser calificados y seleccionados con el tiempo de servicios,

tanto en el Servicio Exterior como en la Categoría, con la trayectoria diplomática del aspirante, con su preparación, etc.

Tan importante como lo anterior, es el establecimiento de normas anticipadas, de obligatoriedad general y cumplimiento cabal. Bajo ninguna circunstancia se podría admitir exigencias particularizadas o requisitos que satisfagan a determinados funcionarios.

Otra innovación que beneficiará, sin lugar a dudas, a los miembros del Servicio Exterior y a éste en general, es el establecimiento de mejores condiciones para los funcionarios que cumplan misiones en el país. Ese objetivo se podría conseguir a través de acciones oficiales y fomentando la participación en Asociaciones o Cooperativas en donde la carga mayor asumen quienes se encuentran en funciones en el Exterior.

Quedan así enumeradas, de manera global y general, de acuerdo a los límites del presente trabajo, las principales innovaciones que permitirían mejorar o progresar la profesionalización diplomática, en particular, y el Servicio Exterior, en general.

BIBLIOGRAFIA

- 1° Diccionario de la Real Academia de la Lengua.
- 2° Enciclopedia Jurídica OMEBA.
- 3° Historia de la Diplomacia: Potemkin y otros.
- 4° La Nación y su Seguridad, Grnel.A. Littuma.
- 5° Armas Nucleares y Política Mundial, David C. Gompert, Michael Mandelbaum, Richard L. Gorwin y John H. Barton.
- 6° La Seguridad y el Poder Nacional, Conferencia del General. Rafael Rodríguez Palacios.
- 7° Historia Diplomática de la República del Ecuador, Dr. Jorge W. Villacreses Moscoso.
- 8° Ley que Reglamenta el Servicio Consular.
- 9° Leyes Orgánicas del Servicio Exterior de la República del Ecuador de los años 1935, 1938, 1963 y 1964.
- 10° Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.
- 11° Revista de Derecho Internacional Nos. 9 y 10.